

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Philippe Martinet et consort demandant comment l'Etat peut mieux épauler les membres de l'autorité communale qui s'élèvent contre des dysfonctionnements et/ou violations de lois

Rappel de l'interpellation

La tranquille commune de Pampigny vit une crise emblématique d'une situation où la personne qui "dérange" en faisant part de dysfonctionnements dans la gestion communale, avec le seul souci du respect du droit et de l'intérêt public, est l'objet de pressions, d'une mauvaise presse, de séances publiques houleuses au cours desquelles elle est poussée à la démission. Or, si l'on veut que notre système fondé sur un contrôle démocratique de proximité perdure, il est essentiel de protéger, voire de soutenir les élu-es prenant le risque de s'élever contre les dérives.

Cette situation interpelle par ailleurs sur les effets en termes d'abus du transfert de compétences aux communes en matière d'aménagement et de constructions. L'époque où le canton intervenait spontanément sur les dossiers mis à l'enquête par l'examen des services concernés était apparemment gage de plus de rigueur, de compétences et d'objectivité.

Rappelons que, dans le cas de Pampigny, c'est au mois d'octobre 2008, qu'un projet de vente à bas prix à un conseiller communal de plus de 5000 m2 de terrain communal, en zone artisanale, sis aux Assenges, pour y construire des villas via une promotion baptisée VillArtistes, a suscité l'opposition d'une municipale, puis une lettre-pétition adressée au Conseil communal signée par 42 villageois. En vain.

Au fil des révélations, on a appris en résumé que:

- l'adaptation préalable du Plan partiel d'affectation pour passer d'une zone artisanale à une zone villas n'aurait pas été réalisée ;*
- ce sont en fait deux projets de promotion immobilière concernant pour une part les 5 villArtistes et pour l'autre 10 appartements vendus en PPE par la Sté Grudibat qui, en s'écartant résolument de la définition d'une zone artisanale, faisaient problème ;*
- la municipalité, par le voie de son syndic, serait inexplicablement passée outre toutes les injonctions du Service cantonal de l'aménagement de territoire (SDT, requis sur dénonciation), en sus d'autres avis dont celui du bureau technique dûment mandaté, recommandant de refuser ces projets non-conformes ;*
- lors d'explications publiques sur les projets envisagés dans un préavis, la municipalité a semble-t-il affirmé au Conseil qu'il serait construit une halle et deux appartements sur chaque terrain, alors que ce sont les projets de construction de 5 villas sur l'un et 10 appartements vendus en PPE sur l'autre qui sont soutenus par la municipalité sans remise en cause par le Conseil de sa décision ;*
- l'opération aurait constitué un manque à gagner de centaines de milliers de francs pour la commune, sans compter l'exclusion de la vente d'une zone improductive laissée aux bons soins de la collectivité ;*
- alors qu'il avait reçu le matin même un avis négatif du SDT et sans attendre le rapport du préfet, le syndic serait allé signer la vente du terrain à la Sté Grudibat, elle-même apparemment en grandes difficultés ;*
- le 19 février, l'Etat a bloqué la promotion immobilière de la Sté Grudibat sur la base du rapport du préfet, indice que la municipale ne devait pas avoir complètement tort ;*
- enfermé dans une situation inextricable, le syndic a démissionné, tout en poursuivant en justice pour insulte la municipale ayant dénoncé la violation ;*
- le préfet est venu expliquer au Conseil les résultats de son enquête, apparemment peu flatteurs pour la municipalité, sans empêcher le Conseil de faire le procès... de la municipale concernée.*

Ainsi, ni la majorité de la municipalité ni celle du Conseil n'ont voulu entendre ces voix – il est vrai souvent de citoyen-nes non natifs du village – qui demandaient des explications légitimes. Pire, c'est une forme de mobbing politique auquel la

municipale a été confrontée.

N'ayant pas eu accès aux rapports d'enquêtes et la procédure judiciaire n'étant pas close, nous ne communiquons pas cette liste de dysfonctionnements apparents afin de demander s'ils sont tous avérés. De plus, un nouveau syndic ayant été élu, il ne s'agit pas d'entraver son action. L'intention est de tenter de tirer les enseignements de cette fâcheuse histoire afin d'éviter que de telles crises se reproduisent dans d'autres communes du canton, étant entendu que ce n'est pas la première fois que la séparation entre l'intérêt public et celui des privés fait problème.

Au vu de ce qui précède, nous nous permettons de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. *Quelles sont les ressources accessibles et les voies recommandées à un-e élu-e qui a de sérieux soupçons concernant un abus de biens publics mais ne parvient pas à se faire entendre localement ?*
2. *En cas de soupçon de gestion déloyale, un-e élu-e communal a-t-il la compétence de déposer plainte et quelle est cas échéant la procédure à suivre ?*
3. *Dans quelle mesure, une fois les faits établis et la justice rendue, une forme de réhabilitation politique publique peut-elle être opérée sous l'égide du Canton ?*
4. *Jusqu'où va la responsabilité du préfet, lorsqu'un conflit marginalise clairement un-e membre de municipalité des autres membres des autorités pour des raisons liées à une gestion discutable des biens publics ou à une application erronée du droit ?*

En insistant sur le fait que nous ne faisons ici le procès de personne mais cherchons à prévenir d'autres affaires du même genre, en permettant par là même aux élu-es d'honorer leur serment, nous remercions le gouvernement pour les réflexions qu'il pourra partager dans sa réponse.

Souhaite développer.

Réponse du Conseil d'Etat

L'interpellateur pose des questions de principe tout en se référant à une situation particulière, à savoir les faits litigieux survenus dans le cadre des autorités communales de Pampigny.

Cela étant, le Conseil d'Etat tient tout d'abord à rappeler les règles générales en matière de surveillance des communes. Ces éléments de base une fois établis, il évoquera brièvement la situation des différentes procédures judiciaires en cours dans le cadre de "l'affaire de Pampigny".

L'autorité délibérante d'une commune (Conseil communal ou Conseil général) ne constitue pas, à proprement parler, une véritable autorité de surveillance de l'autorité exécutive (la Municipalité). La surveillance sur les autorités communales est exercée par le Conseil d'Etat, le département en charge des relations avec les communes, les préfets et les autres autorités désignées par les lois spéciales (cf. art. 138 de la loi du 28 février 1956 sur les communes ci-après LC RSV 175.11). Il est dès lors vain, pour un conseiller municipal, de chercher à dénoncer la situation à l'autorité délibérante locale, au risque d'ailleurs de rompre la collégialité et de révéler des informations soumises au secret.

1 QUELLES SONT LES RESSOURCES ACCESSIBLES ET LES VOIES RECOMMANDÉES À UN-E ÉLU-E QUI A DE SÉRIEUX SOUPÇONS CONCERNANT UN ABUS DE BIENS PUBLICS MAIS NE PARVIENT PAS À SE FAIRE ENTENDRE LOCALEMENT ?

Réponse du Conseil d'Etat

Dès qu'un élu communal commence à avoir des soupçons qu'une infraction aux lois est commise par ses pairs dans la gestion des biens publics, il n'y a guère de place pour une procédure de médiation. Celle-ci n'est d'ailleurs pas instaurée expressément par la loi, mis à part les bons offices prêtés par le préfet lors de tout différend public ou privé qui peut être réglé par voie amiable (art. 20 de la loi du 27 mars 2007 sur les préfets et les préfectures RSV 172.165). En effet, l'élu communal éprouvant des soupçons n'est pas à la recherche d'une solution de compromis il demande à ce que les faits soient éclaircis, à ce qu'une situation conforme à la loi soit rétablie et à ce que la justice soit rendue.

Comme il sera vu plus longuement ci-après dans la réponse à la deuxième question, la voie recommandée pour l'élu local éprouvant de sérieux soupçons concernant un abus de biens publics est de dénoncer expressément la situation aux autorités de surveillance des communes, qui relèvent – encore une fois – de l'échelon cantonal.

2 EN CAS DE SOUPÇON DE GESTION DÉLOYALE, UN-E ÉLU-E COMMUNAL-E A - T-ELLE OU A-T-IL LA COMPÉTENCE DE DÉPOSER PLAINTE ET QUELLE EST, CAS ÉCHÉANT, LA PROCÉDURE À SUIVRE ?

Réponse du Conseil d'Etat

Il est d'abord rappelé que la gestion déloyale (art. 158 du Code pénal suisse ci-après CP RS 311.0) est poursuivie d'office - à moins qu'elle n'ait été faite au préjudice des proches ou des familiers, auquel cas elle n'est poursuivie que sur plainte. Il en va de même pour la gestion déloyale des intérêts publics (art. 314 CP). Pour ces deux infractions, puisqu'il n'est pas nécessaire de déposer plainte, la question se pose donc en termes de faculté ou d'obligation de *dénoncer* l'infraction.

L'obligation de dénoncer aux autorités pénales les infractions poursuivables d'office commises sur le territoire d'une commune est à la charge du syndic de celle-ci, en vertu de l'article 77 LC.

Les conseillers municipaux, lors de la prestation de serment, promettent notamment de "ne jamais taire les contraventions aux lois, ordonnances et règlements de police qui pourraient venir à (leur) connaissance" (art. 62 al. 1 LC). Encore faut-il savoir à qui s'adresser.

Si un conseiller municipal soupçonne un de ses pairs d'avoir commis une infraction et que, malgré sa demande, cette infraction n'est pas dénoncée aux autorités pénales par le syndic, la question se pose alors au conseiller municipal de savoir s'il va lui-même dénoncer l'infraction aux autorités pénales. A cet égard, le conseiller municipal dispose bien entendu de la *faculté* de dénoncer aux autorités pénales une infraction commise par un de ses pairs – ou même de déposer plainte contre lui.

Par ailleurs, une autre voie est ouverte. Il peut en effet être préférable, pour le conseiller municipal, de requérir l'intervention des autorités de surveillance des communes, à savoir principalement le préfet du district, le département en charge des relations avec les communes - actuellement le Département de l'intérieur -, et le Conseil d'Etat (cf. art. 138 LC). Il n'y a aucune obligation pour le conseiller municipal de saisir une autorité de surveillance plutôt qu'une autre il peut notamment s'adresser directement au Conseil d'Etat. Par la suite, éventuellement à l'issue d'une enquête administrative menée par le préfet, ce sont les autorités de surveillance des communes qui prendront la responsabilité de saisir ou de ne pas saisir les autorités pénales. Il est précisé qu'il incombe au conseiller municipal, lorsqu'il s'adresse aux autorités de surveillance des communes, d'explicitier sa démarche, en exposant clairement, de préférence par écrit, ce qu'il souhaite obtenir par son intervention. Il est aussi précisé que si le conseiller municipal a l'impression de ne pas être suffisamment entendu ou compris par une des autorités inférieures de surveillance des communes, il a la possibilité de s'adresser à une autorité de surveillance supérieure il aurait d'ailleurs théoriquement la faculté de saisir simultanément et d'emblée le préfet, le Département de l'intérieur et le Conseil d'Etat - auquel cas il serait préférable qu'il en fasse expressément état afin d'éviter des démarches à double de la part des autorités cantonales.

3 DANS QUELLE MESURE, UNE FOIS LES FAITS ÉTABLIS ET LA JUSTICE RENDUE, UNE FORME DE RÉHABILITATION POLITIQUE PUBLIQUE PEUT-ELLE ÊTRE OPÉRÉE SOUS L'ÉGIDE DU CANTON ?

Réponse du Conseil d'Etat

On suppose que les interpellateurs prennent ici l'hypothèse où un jugement définitif ferait apparaître que les soupçons d'un conseiller municipal qui aurait "tiré la sonnette d'alarme" étaient fondés et où il aurait eu raison sur le fond.

A ce stade-là, après que le droit a été dit, une éventuelle médiation pourrait trouver sa place, sous l'égide d'un préfet, d'un autre magistrat ou d'un médiateur professionnel. Il ne suffit pas de dire le droit pour que les esprits s'apaisent et que les protagonistes éprouvent un sentiment de justice. Il y aurait bien entendu lieu de définir des objectifs, de circonscrire le cercle des personnes qui seraient impliquées dans le processus de médiation, et de savoir si celles-ci adhèrent ou non au principe de la mise en place d'un tel processus, lequel repose sur une base volontaire.

Par ailleurs, une publication d'un jugement de condamnation ou d'acquittement est possible aux conditions de l'article 68 CP.

On peut aussi imaginer qu'une séance du Conseil communal ou général ait lieu en présence du préfet et qu'un point de l'ordre du jour soit consacré à informer les membres de l'autorité délibérante de façon neutre et objective. Il s'agit-là d'une démarche qu'il appartient aux autorités communales d'initier.

4 JUSQU'OUÙ VA LA RESPONSABILITÉ DU PRÉFET, LORSQU'UN CONFLIT MARGINALISE CLAIEMENT UN MEMBRE DE MUNICIPALITÉ DES AUTRES MEMBRES DES AUTORITÉS POUR DES RAISONS LIÉES À UNE GESTION DISCUTABLE DES BIENS PUBLICS OU À UNE APPLICATION ERRONÉE DU DROIT ?

Réponse du Conseil d'Etat

Les préfets sont soumis à la loi du 16 mai 1961 sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents (ci-après LRECA RSV 170.11), par renvoi indirect de l'article 10 alinéa 2 de la loi du 27 mars 2007 sur les préfets et les préfectures (RSV 172.165).

Le principe fondamental de la LRECA est que l'Etat et les corporations communales répondent du dommage que leurs agents causent à des tiers d'une manière illicite, l'agent n'étant pas personnellement tenu envers le tiers lésé de réparer le dommage.

En l'occurrence, en application de la LRECA, si un conseiller municipal frappé d'ostracisme estime qu'il a subi un dommage en raison d'une action ou d'une omission d'un préfet, il pourrait actionner l'Etat de Vaud devant les tribunaux ordinaires et lui réclamer des dommages-intérêts, cela dans le délai de prescription d'un an dès la connaissance du dommage. Il incomberait au conseiller municipal de prouver son dommage et l'existence d'un acte illicite.

Cela étant, comme évoqué ci-dessus, un conseiller municipal qui aurait l'impression de ne pas suffisamment être entendu par le préfet aurait de toute manière la possibilité de s'adresser aux autres autorités de surveillance des communes.

Au surplus, le seul fait qu'un conflit ait pour conséquence de marginaliser un membre de la municipalité ne suffit pas en soi à mettre en œuvre la responsabilité de l'Etat ou de ses agents. En effet, l'Etat n'a pas vocation à exercer une surveillance constante des autorités communales et, plus particulièrement, des événements qui se produisent au sein de ces dernières, à plus forte raison au sein de l'exécutif, dont les séances ne sont pas publiques.

Il résulte de ce qui précède que les autorités de surveillance des communes, en particulier les préfets, doivent avoir été avisées formellement ou, à tout le moins, avoir été renseignées de manière suffisante pour intervenir.

Ces différents éléments étant posés, le Conseil d'Etat peut ajouter que "l'affaire de Pampigny" connaît actuellement la suite judiciaire suivante : sur le plan de l'aménagement du territoire et du droit des constructions, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (CDAP) a déclaré sans objet deux recours interjetés par l'entreprise constructrice contre la décision du Département de l'économie (DEC) lui interdisant de débiter les travaux et contre l'ordre donné par la municipalité d'arrêter ces mêmes travaux.

- Enfin, est actuellement pendant devant la CDAP le recours déposé par le DEC contre l'octroi par la commune de Pampigny du permis de construire litigieux. La CDAP a déjà rejeté la demande d'effet suspensif interjetée par le constructeur, les travaux sont arrêtés jusqu'à droit connu sur le recours.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 décembre 2009.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean